Deutscher Bundestag
8. Wahlperiode

Drucksache 8/4342

27. 06. 80

Sachgebiet 20

Unterrichtung

durch den Bundesrat

Staatshaftungsgesetz

— Drucksachen 8/2079, 8/4144 —

hier: Anrufung des Vermittlungsausschusses

Der Bundesrat hat in seiner 489. Sitzung am 27. Juni 1980 beschlossen, zu dem vom Deutschen Bundestag am 12. Juni 1980 verabschiedeten Gesetz zu verlangen, daß der Vermittlungsausschuß gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes aus dem nachstehenden Grund einberufen wird.

Der Bundesrat ist der Ansicht, daß das Gesetz gemäß Artikel 84 Abs. 1 des Grundgesetzes seiner Zustimmung bedarf.

Der Gesetzesbeschluß ist aufzuheben.

Begründung

A. Wenn die mit dem Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BR-Drucksache 214/78) angestrebten Kompetenzzuweisungen an den Bund nicht rechtzeitig zustande kommen, fehlt dem Bund die Gesetzgebungskompetenz.

I. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist bei der Bestimmung des Umfangs der sich aus Artikel 74 Nr. 1 GG (bürgerliches Recht) ergebenden Gesetzgebungsbefugnis des Bundes die historische Entwicklung dieses Begriffs im deutschen Recht zu beachten (BVerfGE 42, 20, 28 ff.). Danach wurde als bürgerliches Recht die Ordnung der Individualrechtsverhältnisse verstanden. Das öffentliche Recht, insbesondere die Beziehungen des einzelnen zum Staat, wurden nicht zum bürgerlichen Recht gerechnet (a. a. O. S. 31).

1. Ausgangspunkt der geschichtlichen Entwicklung der Amtshaftung war die privatrechtliche Beamtenhaftung des 19. Jahrhunderts. Nach der in dieser Zeit herrschenden Mandatstheorie wurde das Beamtenverhältnis als rein privatrechtliches Vertragsverhältnis angesehen.

   Deshalb wurden Amtspflichtverletzungen des Beamten allein dem sein Mandat überschreitenden Amtsträger zur Last gelegt. Diese Auffassung lag auch noch dem § 839 BGB zugrunde, obwohl das Beamtenverhältnis bei der Schaffung des Bürgerlichen Gesetzbuches schon als Rechtsverhältnis des öffentlichen Rechts verstanden worden war. § 839 BGB normiert die Eigenverantwortlichkeit des Beamten privatrechtlich als Sondertatbestand des Rechts der unerlaubten Handlungen. Haftbar nach dieser Bestimmung ist allein und persönlich der eine Amtspflichtverletzung begehende Beamte.

2. Artikel 131 WRV gewährleistete im Anschluß an entsprechende reichsgesetzliche Regelungen die grundsätzliche Haftung der Anstellungskörperschaft eines Beamten für die Verletzung einer ihm Dritten gegenüber obliegenden Amtspflicht, die in Ausübung eines ihm anvertrauten öffentlichen Amts begangen wurde. Es handelte sich also um die verfassungsrechtlich gewährleistete Haftungsübernahme für eine nach wie vor

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51

privatrechtlich verstandene Eigenhaftung des Beamten nach Maßgabe des § 839 BGB.

Artikel 34 GG hat diese amtshaftungsrechtliche Verfassungslage mit geringfügigen Änderungen beibehalten. Wie schon in Artikel 131 WRV wird eine durch § 839 BGB privatrechtlich konzipierte Eigenhaftung einer Person für eine Amtspflichtverletzung auf die Anstellungskörperschaft übernommen. § 839 BGB ist also nach wie vor die haftungsbegründende Norm, während Artikel 34 GG die haftungsverlagernde Vorschrift darstellt.

II. Mit dem Staatshaftungsgesetz wird die Staatshaftung nicht nur „von ihren zivilrechtlichen Bindungen befreit", wie dies in Abschnitt B (Lösung) des Vorblattes der Beschlußempfehlung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages (BT-Drucksache 8/4144) dargelegt wird. Vielmehr werden überdies Regelungen getroffen, die mit dem Wesen und der Funktion des bürgerlichen Rechts im Sinne des Artikels 74 Nr. 1 GG keinen hinreichenden Zusammenhang mehr aufweisen.

1. Tatbestandsmäßige Voraussetzung für eine Haftung soll nicht mehr die zivilrechtliche Anknüpfung an ein Fehlverhalten einer Person sein, die in Ausübung eines ihr anvertrauten öffentlichen Amts tätig wird. Vielmehr soll eine spezifisch öffentlich-rechtliche Haftung des Hoheitsträgers für eigene Pflichtverletzung bei der Ausübung öffentlicher Gewalt eintreten (§ 1 Abs. 1). Diese Haftung wird als Weiterentwicklung des durch Artikel 19 Abs. 4 GG garantierten Rechtsschutzes gegen Maßnahmen der öffentlichen Gewalt und als Fortentwicklung des Rechtsstaatsprinzips verstanden. Der Staat selbst als Rechtsträger der öffentlichen Gewalt soll auch Träger der Wiedergutmachungspflicht sein und deswegen unmittelbar, ausschließlich und primär haften. Schon von diesem aus dem Verfassungsrecht abgeleiteten Ansatz für die Begründung einer Haftung her gesehen wird der Bereich des bürgerlichen Rechts verlassen und ein ausschließlich öffentlich-rechtliches Institut der Staatshaftung geschaffen.

2. Das Gesetz bezieht die von der Rechtsprechung entwickelten Institute des enteignungsgleichen Eingriffs und des aufopferungsgleichen Eingriffs in seinen einheitlichen Haftungsgrundtatbestand (§ 1 Abs. 1) ein. Diese Institute sind zwar ihrer Herleitung und ihrem Range nach dem Bundesrecht zuzurechnen. Dies besagt jedoch noch nicht, daß der Bundesgesetzgeber die Kompetenz besäße, diese Institute bundesgesetzlich normieren zu können. Insbesondere kann Artikel 74 Nr. 1 GG (bürgerliches Recht) hierfür nicht als Kompetenzgrundlage herangezogen werden.

   In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß der Bund — obwohl Artikel 14 GG eine Vorschrift des Bundesverfassungsrechts ist — für die Regelung der Enteignung nur auf Grund der ausdrücklichen Kompetenzzuweisung in Artikel 74 Nr. 14 GG und nur insoweit eine Gesetzgebungszuständigkeit besitzt, als eine Enteignung auf den Sachgebieten der Artikel 73 und 74 GG in Betracht kommt.

3. Über die Fälle enteignungsgleicher (Artikel 14 GG) und aufopferungsgleicher (Artikel 2 Abs. 2 GG) Eingriffe hinaus soll die Staatshaftung künftig generell bei pflichtwidrigen und rechtswidrigen Eingriffen in Grundrechte eintreten (§ 1 Abs. 1, § 2 Abs. 2). Auch in bezug auf diesen gegenüber dem bisherigen Rechtszustand wesentlich erweiterten Haftungsbereich ist nicht ersichtlich, daß die Regelung in Artikel 74 Nr. 1 GG eine Kompetenzgrundlage finden könnte.

4. Die Haftung nach dem Staatshaftungsgesetz soll auch eintreten, wenn den Hoheitsträgern, die gegenüber den Bürgern tätig werden, selbst keine Pflichtverletzung vorgeworfen werden kann, sie aber ein Gesetz anwenden, das später vom Bundesverfassungsgericht bzw. vom Verfassungsgericht eines Landes für verfassungswidrig erklärt wird (vgl. § 5 Abs. 2 Satz 2). Dasselbe gilt, wenn Behörden oder Gerichte Vorschriften im Range unter förmlichen Gesetzen anwenden und diese von einem Gericht für rechtswidrig befunden werden.

   Eine Zuordnung solcher Haftungsfälle zum bürgerlichen Recht ist ausgeschlossen. Es fehlt in solchen Fällen jeder Zusammenhang mit Wesen und Funktion des bürgerlichen Rechts.

5. Für die dem bürgerlichen Recht zuzuordnende Haftung für Amtspflichtverletzung ist wesensgemäß, daß sie nur auf Schadenersatz in Geld geht. Eine Naturalrestitution in der Form der Wiedergutmachung durch Vornahme einer Amts-

Zugeleitet mit Schreiben des Präsidenten des Bundesrates vom 27. Juni 1980.

handlung ist ausgeschlossen, weil der (als Privatperson) außerhalb seiner Amtsbefugnisse handelnde Amtswalter hierzu nicht befugt ist. Folglich kann die die persönliche Haftung des Amtswalters übernehmende Anstellungskörperschaft ebenfalls nur auf Schadenersatz in Geld in Anspruch genommen werden.

Mit der Zubilligung eines Folgenbeseitigungsanspruchs (§ 3) werden demgegenüber Regelungen getroffen, die sich nicht mehr auf die Kompetenzgrundlage des Artikels 74 Nr. 1 GG stützen lassen. Eine Folgenbeseitigung durch Vornahme hoheitlicher Handlungen kann nicht mehr als Naturalrestitution im Bereich des bürgerlichen Rechts angesehen werden.

Zwar wird der Folgenbeseitigungsanspruch von der Rechtsprechung aus dem Bundesrecht hergeleitet. Hieraus kann jedoch nicht darauf geschlossen werden, daß der Bund die Befugnis habe, für diesen Anspruch auf der Grundlage des Artikels 74 Nr. 1 GG materiellrechtliche Regelungen zu treffen.

Sieht man die Vorschriften über die Folgenbeseitigung als Regelungen des Verwaltungsverfahrens für die zur Folgenbeseitigung verpflichteten Behörden an, so kommt zwar Artikel 84 Abs. 1 GG als Kompetenzgrundlage in Betracht. Dies gilt jedoch nicht, soweit es sich um den Vollzug von Landesgesetzen durch Landesbehörden handelt. Das Gesetz beansprucht aber Geltung auch für solche Fälle.

6. Das Staatshaftungsgesetz beschränkt seine Regelungen entgegen dem Regierungsentwurf nicht auf die Haftung für die vollziehende und die rechtsprechende Gewalt, sondern erstreckt sie durch die Verwendung des Begriffs „öffentliche" Gewalt potentiell auch auf die Haftung für die Legislative. Diese nach der Konzeption des Gesetzes umfassende Haftungsregelung wird zwar durch § 5 Abs. 2 Satz 1 wieder eingeschränkt, wonach eine Haftung des Gesetzgebers nur eintritt, wenn und soweit ein Gesetz dies bestimmt. Gleichwohl werden hierdurch insgesamt gesehen Regelungen über die Haftung für die Legislative getroffen und damit eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes in Anspruch genommen. Aus Artikel 74 Nr. 1 GG läßt sich aber hierfür keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes herleiten.

Nach allem fehlt dem Gesetz in den für seine Gesamtkonzeption wesentlichen Punkten eine Kompetenzgrundlage. Dieser Mangel läßt sich nicht durch Detailkorrekturen bei den einzelnen Vorschriften beheben. Vielmehr ist die Aufhebung des Gesetzesbeschlusses im ganzen geboten.

A1. § 11 des Staatshaftungsgesetzes kann nicht auf Artikel 104 a Abs. 5 GG in der derzeit geltenden Fassung gestützt werden, weil dort vorgeschrieben ist daß die Länder die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben selbst zu tragen haben. Verwaltungsausgaben sind auch die Aufwendungen für Geldersatz oder Folgenbeseitigung wegen pflichtwidrigen Verhaltens von Länderbehörden oder Stellen im Kommunalbereich, die auf einem rechtswidrigen Verhalten des Bundes beruhen. Der Finanzverfassungsregelung fehlt daher eine Erstattungsnorm, die ein Rückgriffsrecht der landesrechtlichen Rechtsträger gegen den Bund für ihre Aufwendungen aus einer Inanspruchnahme aus der Haftung nach Artikel 34 GG zuläßt.

B. Die Aufhebung des Gesetzesbeschlusses ist auch deswegen erforderlich, weil das Gesetz den Ländern Belastungen aufbürdet, die ihnen aus grundsätzlichen verfassungspolitischen und aus finanziellen Gründen nicht zugemutet werden können.

1. Wie bereits dargelegt, greift die Staatshaftung auch ein, wenn Landesbehörden ein Bundesgesetz anwenden, das später vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt wird. Dasselbe gilt, wenn eine Verordnung des Bundesrechts von einem Gericht für rechtswidrig befunden wird. Schließlich trifft die Länder die Haftung, wenn sie, insbesondere im Bereich der Auftragsverwaltung, ein Gesetz auf Weisung der zuständigen obersten Bundesbehörde in einer bestimmten Weise anwenden und die entsprechende Maßnahme vom zuständigen Gericht wegen Rechtswidrigkeit aufgehoben wird.

2. In solchen Fällen müßte — wie dies im Regierungsentwurf auf der Grundlage einer entsprechenden Grundgesetzänderung auch vorgesehen war — ein Rückgriff auf den Bund als Veranlasser der Schadenersatzleistungen möglich sein. Einem solchen Rückgriff steht aber — wie oben schon dargelegt (A1) — Artikel 104 a Abs. 5 GG im Wege, wonach die Länder die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben zu tragen haben. Zu den Verwaltungsausgaben gehören aber auch Schadenersatzleistungen nach dem Staatshaftungsgesetz.

3. Darüber hinaus ist festzustellen, daß die derzeitige angespannte Finanzlage aller öffentlichen Körperschaften verbietet, ein in seinen finanziellen Auswirkungen völlig unüberschaubares Staatshaftungsgesetz zu beschließen. Bereits in seiner Stellungnahme vom 7. Juli 1978 hat der Bundesrat festgestellt, daß die Kostenschätzungen der Bundesregierung erheblichen Bedenken begeg-

nen, zumal die Konzeption der Schätzungen, nämlich ausgehend von geltendem Recht, dem Staatshaftungsgesetz nicht gerecht wird und nicht einmal Veränderungen des Preisniveaus berücksichtigt wurden. Diese Bedenken sind durch die Gegenäußerung der Bundesregierung nicht ausgeräumt.

C. Abgesehen von der fehlenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes gibt aber auch der Inhalt des Gesetzesbeschlusses Anlaß zu Bedenken. Selbst wenn eine ausreichende Kompetenzgrundlage gegeben wäre, bedürfte das Gesetz nach Auffassung des Bundesrates in verschiedenen Punkten der Änderung. Der Bundesrat verzichtet jedoch darauf, die notwendigen Änderungen im einzelnen darzulegen, weil der Gesetzesbeschluß bereits wegen der fehlenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes aufgehoben werden muß.